

博物館與文化第 26 期 143~174 (2023 年 12 月)

Journal of Museum & Culture 26 : 143~174 (December 2023)

美國國家藝術品與文物擔保賠償計畫¹

吳偉蘋²

United States Government Arts and Artifacts Indemnity Program

Wei-Ping Wu

關鍵詞：國家擔保賠償、藝術品保險、博物館借展、藝術品借展

Keywords: government indemnity, art insurance, museum loans, art loans

¹ 本文由衷感謝金士先老師，對於保險與擔保之法律概念及相關內涵的釐清與指導，在此致上誠摯謝意。同時感謝美國國家藝術基金會 Patricia Loiko 女士，提供美國國家藝術品與文物擔保賠償計畫之實務數據；亦感謝兩位匿名審查委員的寶貴意見，使本文之內容及論述更臻完善。

² 本文作者為國立故宮博物院登錄保存處助理研究員。

Assistant Registrar, Department of Registration and Conservation, National Palace Museum

Email: weiping@npm.gov.tw (投稿日期：2022 年 11 月 4 日。接受刊登日期：2023 年 9 月 19 日)

摘要

博物館之間經常透過借展，達到文化交流、教育延伸，以及資源共享的目的。然而，在藝術品與文物借展的領域，水漲船高的藝術品市場價值所衍生出的高額保險費，往往成為阻礙交流的因素，尤其是大型的國際性借展。為有效解決此問題，許多國家陸續針對藝術品借展，制定「國家擔保賠償」制度，也就是由政府為借展品提供擔保，當損害發生時，由國家負擔賠償責任。

美國是早期設置國家擔保賠償制度的國家之一。美國國會於 1975 年 12 月通過《藝術品與文物擔保賠償法》，日後正式啟動「藝術品與文物擔保賠償計畫」。該計畫自實施以來，迄今已將近半個世紀。

本篇文章首先概述《藝術品與文物擔保賠償法》制定的契機與過程，接著便進入美國國家擔保賠償計畫實質內容的介紹。將以《藝術品與文物擔保賠償法》、該法授權制定的行政法規，以及擔保協議之條款為主軸，依序說明計畫涵括的主要內容，包括：擔保賠償之借展品及展覽之要件、賠償額度之限制、自負額規定、申請人資格、審核原則、理賠原則、部分損害之鑑價、代位求償、損失買回...等重點。

Abstract

The purpose of cultural exchanges, educational outreach, and resource sharing are usually realized among museums through loans. However, in the field of arts and artifacts loan, the soaring market value of artworks, resulting in high insurance premiums, often poses a barrier to such exchanges. This is especially true for large-scale international loans. To address this issue, many countries have gradually developed a government indemnity system for art loans. That is, the government provides guarantees for the loan objects so that, in the event of damage, the country's government assumes the responsibility for compensation.

The United States is one of the earliest countries to establish a government indemnity system. The United States Congress passed the *Arts and Artifacts Indemnity Act* in December of 1975, followed by the official launch of the *Arts and Artifacts Indemnity Program*. The *Program* has been in operation for nearly half a century.

This paper begins with an overview of the intention and process for the formulation of the *Arts and Artifacts Indemnity Act*, and then introduces the essential content of the *Arts and Artifacts Indemnity Program*. Focusing on the *Act*, the administrative regulations authorized by this *Act*, and the terms of the indemnity agreements, the paper details the main elements of the *Program*, including: the requirements for loaned objects and exhibitions eligible for indemnity, indemnification limits, provisions for deductibles, applicant qualifications, review principles, claim principles, appraisal of partial damages, subrogation, loss buy-back, and other key points.

壹、前言

有關美國國家藝術品擔保賠償制度這個議題，已有博物館前輩學者為文介紹，並針對實務上的條文規定及操作細節做過說明³。該文發表於 2007 年，距今時日已久，美國國家擔保制度已做了若干調整，例如：擔保對象已從國際借展擴及至國內借展。因此本文擬在前人建立的研究基礎上，更新該制度的現況，並進行更深入的探析。其次，前文針對美國國家擔保賠償的法律性質，究竟屬於「保險」還是「擔保」，並未做清楚的定位，甚至認為國家擔保其實就是保險⁴。擔保和保險實際上有著本質上的差異，兩者在法律上是截然不同的獨立概念。筆者亦希冀針對此問題，於本文做進一步之釐清。

貳、國家藝術品擔保制度的背景

博物館在籌劃借展時，借展品的保險一向是主要的考量重點之一。藝術品借展的領域中，礙於藝術品及古文物市場價值持續攀升，保險費日益上漲的現實狀況，博物館在有限的經費下，往往必須縮小展覽規模，或是放棄商借保價高昂的珍稀傑作。這對於大規模、風險較高的國際型展覽更是如此。

1970 年代中期，因冷戰造成的緊張局勢趨於緩和，東西方交流隨之活躍了起來，國際間的交流展覽日益增加，借展品的保險費用也相應提高。若沒有外部資金或政府立法的援助，即使是財務充裕的博物館，也無法舉辦某些國際型展覽。為解決此一困境，自從 20 世紀中後期以來，許多國家陸續針對藝術品借展設立「國家擔保賠償」制度。簡單來說，就是由政府為借展品提供擔保，當損失或損害發生時，由國家承擔賠償責任，從而免除博物館等借展單位支付保險費的負擔。目前實施國家擔保賠償制度的國家，多為歐

³ 請參考國立故宮博物院前副研究員周佳樺女士，於 2007 年 2 月發表之文章「國際借展之保險—談美國國家擔保賠償」，刊載於故宮文物月刊第 287 期，頁 104-108。

⁴ 同註 3，頁 104。

美國家，包括：英國、美國、瑞典、丹麥、挪威、荷蘭、德國、法國、西班牙...等，日本也於 2011 年通過相關立法，成為亞洲率先引進該制度的國家。

聯合國教科文組織(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 簡稱 UNESCO)1978 年於巴黎舉行的第 20 屆大會中提出的「保護可移動文化資產建議案」(Recommendation for the Protection of Movable Cultural Property)中，倡導文物在運輸及臨時展出時應進行充分保險。於執行層面上，建議各國導入政府擔保賠償制度，作為降低保險費用的有效措施之一。此次建議案乃成為各國建立此制度的主要契機⁵。

早於聯合國教科文組織的呼籲之前，美國已於 1975 年通過《藝術品與文物擔保賠償法》(Arts and Artifacts Indemnity Act)，成為第二個為該制度正式立法的國家⁶。該制度在美國的正式名稱為「藝術品與文物擔保賠償計畫」(Arts and Artifacts Indemnity Program)，又有稱作「美國國家藝術品與文物擔保賠償計畫」(United States Government Arts and Artifacts Indemnity Program，簡稱為 USGI)，以下將該計畫簡稱為「擔保賠償計畫」或「擔保計畫」。這項計畫可視為是美國聯邦政府支持博物館及藝術文化交流的一項關鍵政策。

參、《藝術品與文物擔保賠償法》之立法緣起

為建立國家擔保機制，國家必須制定完整的文物保障法律及執行規定。故自 1972 年起，紐約大都會博物館(Metropolitan Museum of Art)、史密森尼學會(Smithsonian Institution)、費城美術館(Philadelphia Museum of Art)、國際博物館協會(International Council of Museums，簡稱 ICOM)等博物館界的領導階層及專業人士，開始研討國際借展中最棘手的借展文物和藝術品的風險

⁵ 「保護可移動文化資產建議案」第 10、21 項。

<https://www.unesco.org/en/legal-affairs/recommendation-protection-movable-cultural-property>(瀏覽日期: 2023/07/28)

⁶ 瑞典為第一個為國家擔保賠償制度立法的國家，於 1974 年立法。

管理議題。他們主要參考英國行之有年的擔保制度為設計藍圖，於 1973 年 4 月向美國主管藝術交流的國家藝術基金會(National Endowment for the Arts, 簡稱 NEA)提交了相關立法提案⁷。

1974 年，也就是博物館界提案的隔年，由於國家文物擔保專法還未完成立法作業，因此美國政府特別為了兩場即將開展的國際借展單獨立法，由聯邦政府允諾對借展品提供損害賠償擔保。這兩場重要的國際借展，分別是華盛頓國家藝廊(National Gallery of Art)舉辦的「中華人民共和國考古發現展」和紐約大都會博物館主辦的「斯基泰黃金(Scythian gold)藝術展」。

為了籌辦中華人民共和國考古發現展，美國國家藝廊向中國商借將近 400 件考古挖掘出土文物，文物總保險價值約 5000 萬美金，國會為此案通過公法 93-287 號(或制定法 88-141 號)：「授權美國國務卿或其指定人與中華人民共和國簽訂協議，對於『中華人民共和國考古發現展』的文物，在美國政府持有期間的任何損失或損壞提供賠償。」；至於紐約大都會博物館主辦的斯基泰黃金藝術展，則是從聖彼德堡的隱士廬博物館(State Hermitage Museum, 又稱冬宮埃米塔吉博物館)，和基輔佩切斯克-拉夫拉國家博物館(State Museum of the Kiev-Pechersk Lavra)，商借總價值約 8200 萬美金的文物。國會批准了公法 93-476 號(或制定法 88-1439 號)：「為紐約大都會博物館之蘇聯展文物所遭受的損失或損害提供賠償。」第 93-287 號和 93-476 號公法這兩項特別立法，著實為隔年國會正式制定《藝術品與文物擔保賠償法》，提供了基礎性的架構。

肆、《藝術品與文物擔保賠償法》及相關規定

⁷ <https://www.metmuseum.org/blogs/now-at-the-met/features/2010/today-in-met-history-december-20> (瀏覽日期：2022/11/04)

1975 年 12 月 20 日美國國會通過了《藝術品與文物擔保賠償法》(美國 94-158 號公法, 以下簡稱《擔保賠償法》)(圖 1), 旨在最大限度地降低國際借展的風控成本。此法陸續經過數次修訂⁸, 其中影響最大的一次修訂是 2007 年 12 月, 將國內借展也納入擔保範疇(該法原共計 8 節, 惟第 8 節已廢除)。該法收錄於《美國法典》(United States Code, 簡稱 U.S.C.) 第 20 卷第 26A 章中第 971~977 條⁹。

為具體實現《擔保賠償法》的執行層面, 該法授權隸屬於國家藝術及人文學科基金會(National Foundation on the Arts and Humanities)之下的「聯邦藝術與人文學科審議會」(Federal Council on The Arts and The Humanities)(以下簡稱「聯邦審議會」)¹⁰訂定相關行政法規¹¹。《擔保賠償法》授權之執行法令, 於 1991 年 10 月 2 日刊載公告於《聯邦公報》(Federal Register)(圖 2), 並收錄於《聯邦行政法規彙編》(Code of Federal Regulations, 簡稱 C.F.R.) 第 45 篇第 1160 節, 該法規主要歷經 1995 年及 2008 年兩次修訂, 目前共計 13 條條文¹²。本文將以《擔保賠償行政法規》簡稱之。

依據《擔保賠償行政法規》的規定, 獲得國家擔保審核通過的展覽申請案件, 政府會核發一份「擔保賠償證書」(Certificate of Indemnity) (以下簡稱

⁸ 該法曾於 1980、1985、1987、1990、1998、2003、2005、2007、2014 年修訂。

⁹ 《美國法典》又稱《美國聯邦法典》, 是美國聯邦法律的官方彙編法典, 幾乎所有美國的正式法律都被編入其中。第 20 卷包含了教育相關的各種成文法, 共有 80 多章 1 萬餘條法律。第 26A 章的標題為 Indemnity for Exhibition of Arts and Artifact(藝術品及文物展覽的擔保賠償)。

¹⁰ 聯邦審議會是依據 1965 年制定的《國家藝術及人文學科基金會法》(National Foundation on the Arts and the Humanities Act of 1965) 第 9 條所設立。成員由 19 位美國政府機關首長組成, 包括: 國家藝術基金會主席、國家人文基金會主席、教育部長、國家科學基金會主任、國會圖書館館長、美術委員會主席、國家檔案館館長、公共建築服務局局長、總務管理局局長、新聞局局長、內政部長、商務部長、交通部長、國家博物館服務審議會主席、博物館暨圖書館服務局局長、住宅與城市發展部部長、勞工部長、退伍軍人事務部部長、高齡行政管理局局長。

¹¹ 《擔保賠償法》第 2 節 a 款規定: 「.....聯邦藝術與人文審議會...被授權根據本法第 3 節簽訂擔保賠償協議...(2)聯邦審議會應制定法規規定條款與條件, 以實現本法宗旨, 並在符合本法宗旨的條件下維護美國金融利益。」

¹² 許多美國法律賦予行政機關制定行政法規的權力, 這些法規皆會刊載於《聯邦公報》, 並收錄至《聯邦行政法規彙編》中。《聯邦行政法規彙編》把聯邦行政法規分類為 50 個主題, 第 45 篇的主題是公共福利, 其中第 11 章是有關「國家藝術基金會」的法規, 從 1100 節到 1199 節。

「擔保證書」予申請人(通常為美國境內的策展方)，也就是該擔保賠償協議中的被擔保人(indemnitee)，以作為國家與被擔保人雙方的書面保證協議。實務上，擔保證書是由聯邦審議會成員之一的國家藝術基金會主席代表美國政府簽署。該證書登載內容包含：展覽名稱、擔保借展品總金額、擔保期間、擔保風險範圍...等資訊，以及擔保賠償條款共計 14 條¹³。綜此，《擔保賠償法》及其授權之行政法規，和擔保協議書的簽署為美國國家藝術品擔保計畫重要的基礎，提供了鞏固的法律架構及執行面的條件規範，並授權位於華盛頓特區的國家藝術基金會(NEA)全權負責。

伍、美國國家擔保賠償計畫內容

一、符合擔保資格的物件

根據《擔保賠償法》第 3 節 a 款，符合美國國家擔保申請資格的物件(eligible items)，限制為以下類別：「1.藝術作品，包括織繡、繪畫、雕塑、民俗藝術、平面繪刻及手工藝品；2.手抄本、珍稀檔案、書籍及其他印刷或出版品；3.其他文物或物品；4.照片、電影、錄音帶及錄影帶。」由此可見，此計畫的擔保對象，為具有文化意涵、經人類創意行為所產生之可移動的藝術品或文物¹⁴。相較於法國等國家擔保僅限於藝術類借展品，美國國家擔保可接受的借展品類別相對廣泛。此外，納入擔保計畫的借展品除了必須屬於藝術品及文物之外，同條款還規定借展品需符合以下必要條件：「1.具教育、

¹³ 損害擔保賠償證書的範本可參考國家藝術基金會官網：國際展覽 <https://www.arts.gov/impact/arts-and-artifacts-indemnity-program/international-indemnity>；國內展覽 <https://www.arts.gov/impact/arts-and-artifacts-indemnity-program/domestic-indemnity>（瀏覽日期：2022/11/04）。

¹⁴ 為求簡化，本文時以「文物」或「藝術品」，代替藝術品與文物的總稱。

文化、歷史或科學價值，2.若為國際展覽，須經國務卿或其指定人認證符合美國國家利益。」¹⁵。

有原則必有例外，擔保計畫對借展品並不是照單全收，在實際案件的審核上，聯邦審議會為了降低擔保風險，通常會拒絕擔保以下損害風險較高的作品：1.銅面油畫(oil on copper paintings)；2.以粉彩、特定種類粉筆、炭筆、漆、珐瑯、特定種類玻璃為材料的作品；3.以羊皮紙或牛皮紙為材質的作品；4.鑲嵌作品；5.壁畫；6.其他易碎品；7.戶外展示的作品。另外，木板油畫、尺寸過大、重量超重的作品，因為不利於運輸，將根據個別情況進行審查¹⁶。除此之外，儘管文物不屬於上述拒絕擔保的類別，聯邦審議會仍可能於審核考量後決定不授予擔保¹⁷。

二、符合擔保資格的展覽

由國際借展逐步擴大至國內借展

在早期立法階段，國家擔保計畫僅侷限於國際借展品。亦即來自美國境外的文物借到美國境內展覽，或是美國的文物借至國外展覽，才符合申請資格。直到 1995 年《擔保賠償行政法規》修訂，將擔保範圍略微擴大，讓在國內展出的美國借展品，如果與符合條件的國外借展品屬於同一個展覽，也可申請國家擔保。《擔保賠償行政法規》第 4 條 a~c 款分別列舉了 3 種符合申請資格的國際型展覽：「根據本法規簽訂的國際展覽擔保賠償協議，應擔保：1.美國境外符合資格的文物至美國展出；2.符合資格的美國文物至美國境外展出，若屬於交換展更佳。3.符合資格的美國文物在美國展出，該展覽尚有來自美國境外、符合資格的文物，且此國外文物為整體展覽不可或缺的一部分。」

¹⁵ 《擔保賠償法》第 3 節 a 款註釋，目前國務卿或其指定人的認證權限，歸屬於美國新聞局局長或其指定人。

¹⁶ 這裡的尺寸過大是指任何一邊的長度超過 10 英尺(304.8 公分)。

¹⁷ 詳美國國家擔保計畫申請須知。

時間推移至 21 世紀初，2001 年以來恐怖主義的攻擊與威脅事件頻傳，加上 2005 年卡崔娜颶風(Hurricane Katrina)對美國造成了空前災難，藝術品保險費率大幅上漲，博物館界人士開始迫切爭取將國內博物館間的借展文物也納入國家擔保的範圍。2007 年國會作出了正面回應，通過修訂《擔保賠償法》，將計畫擔保範圍擴大到美國境內以及境外的借展。隔年增訂《擔保賠償行政法規》第 5 條：「根據本法規簽訂的國內展覽擔保賠償協議，應擔保在美國舉辦的展覽中符合資格的美國文物。」換言之，自 2007 年開始，美國的擔保賠償計畫同時擔保了國內和國際展覽兩者。

至於審查國內借展時，亦需評估展覽是否具備教育、文化、歷史或科學重要性，但不須審核是否符合國家利益，因為同屬美國境內的文物，自然絕對符合美國利益，無庸贅言。又實務上因為國際展覽及國內展覽在申請條件、審核標準等略有差異，申請人必須擇一申請。此外，在國家藝術基金會公佈的申請須知中補充到，借展品屬於國內或國外，是依合法出借者居住的國家來判定，不是以藏品所在地區分。並且為了減少風險，聯邦審議會通常會限定展覽期間在 2 年以內，若是巡迴展則最多在 5 個地方展出，但審核時將視實際需要彈性處理。

三、擔保期間

《擔保賠償法》第 3 節 b 款規定：「(1)依據本法簽訂的擔保賠償協議，應擔保展覽期間(on exhibition)在美國或其他地方展出的符合擔保條件之文物，屬交換展的一部份更佳。(2)就本款的目的而言，『展覽期間』一詞包含符合資格之文物，從離開出借方處所或其指定地點之日起，至該文物歸還至出借方處所或其指定地點之日為止。」¹⁸由此可知，美國的國家擔保計畫明顯參考了藝術品商業保險「牆至牆」(wall to wall)的慣例。

¹⁸ 此處的「展覽期間」並非一般認為的展覽開幕至閉幕這段公開展示的期間，而是含括自借展品從出借方離開，到借展品歸還出借方的這段期間。

四、擔保風險範圍

有關擔保計畫的賠償範圍，因為過於繁瑣細碎，所以《擔保賠償法》和《擔保賠償行政法規》皆未做出完整且細緻的規定，僅載明於擔保證書條款中。擔保證書第 1 條規定：「……若展覽期間被擔保文物遺失、毀壞、被盜或遭受任何外部原因所造成的損害，除自然耗損、固有瑕疵或因修整、復舊或修飾的過程遭受的損壞之外，被擔保人應代表文物所有人，向聯邦審議會提出賠償申請……。」換句話說，此計畫除了不擔保標的物因自然耗損、固有瑕疵，或因修復等過程而遭受的損害之外，承擔了所有任何外部原因所造成的物理性損害或滅失的賠償責任，遠遠優於商業保險的一切險，將許多商業保險必須以特別約定或不受理的理賠事由，諸如：戰爭、恐怖主義、核子反應、罷工等因素造成的標的物毀滅、遺失及損壞均納入，已屬全險(all risk)擔保，同時也比其他國家的文物借展保護更為全面¹⁹。

五、擔保賠償額度限制

由於國家擔保計畫必須以國家預算為支持，因此為控制風險範圍，國家擔保制度參考了商業保險制度，也設計出賠償上限和自負額的機制：

(一)單一展覽之最高賠償限額

美國政府能夠擔保單一個展覽的損害賠償金額有其限制，根據《擔保賠償法》第 5 節 c 款：「單一國際展覽的擔保賠償協議，不得擔保超過 18 億美金(約 540 億台幣²⁰)的損失或損害，單一國內展覽則不得超過 10 億美金(約

¹⁹ 例如：奧地利藝術品國家擔保賠償制度不擔保戰爭、恐怖事件、核能災害等事由造成的損害。日本藝術品擔保賠償制度也將戰爭、核能等造成之損害列為不予擔保事項。(奧地利藝術品國家擔保之不保事項，請參考周佳樺，2009 年撰寫之「國際借展之保險：談奧地利『國家保險』」，博物館學季刊 23(1)頁 49-50。日本藝術品擔保賠償事項，請參考「日本国政府補償契約約款」第 3 條 https://www.bunka.go.jp/seisaku/bijutsukan_hakubutsukan/hoshoseido/pdf/yoryo_3_1_2J.pdf，或《逐條解說美術品損害補償法》頁 15-16。)

²⁰ 美金折合台幣之匯率，本文皆以 1:30 換算。

300 億台幣)。」該法定上限金額曾經過數度修訂，此為 2014 年最近一次修訂之金額²¹。

(二)自負額

保險中所謂「自負額」(deductible)，又稱為減扣(賠償)額、可扣除額、免賠額。係指當標的物的損失未超過一定金額或保額的特定比例時，被保險人將無法獲得損害賠償。若損失超過該金額或保額特定比例時，保險人僅對超過的部分負賠償之責。

設立自負額制度的目的，一方面是為了減少小額賠款的支出，以降低理賠成本，同時減輕要保人保費的負擔。另一方面也提醒要保人，雖然買了保險仍然要謹慎行事，避免意外事故的發生。有些國家的藝術品擔保制度也有自負額的規定，目的主要是排除風險較高的小額損害，以維護國家財政的穩定。除此之外，也有不與民間商業保險公司爭利的用意。

美國國家《擔保賠償法》規定，每個審核通過的展覽，均應負擔特定金額的自負額。該計畫採取的是累積式自負額(aggregate deductible)，這是一種大水庫的概念。意指單一次的展覽有可能分別向不同的國家借展，因此每一個國家的借展品都會按估值設定一個比例的自負額，這些不同所有人的自負額匯總成為累積自負額，在國家擔保期間內，每次損失金額均先由累積自負額中扣除，當累積自負額用盡時，始由國家負擔賠償責任。因此，即便單一國家的借展品損失超過其審定的自負額，也必須由借展方自行吸收，必須本次展覽的累積損失或損害超過自負額後，才能獲得政府的賠償給付。

此外，計畫設計的累積自負額額度，取決於借展品之總價值。借展品總價值越高，所需負擔的自負額就越高，可稱為滑動式自負額(sliding scale deductible)。《擔保賠償行政法規》第 13 條 b 款規定：「滑動自負額適用於

²¹ 前次 2007 年修訂版本中，一個國際展覽不得超過 12 億美金(約 360 億台幣)，國內展覽不得超過 7.5 億美金(約 225 億台幣)。

單一展覽發生損失或損害之擔保賠償。」而自負額的法定額度則規定於《擔保賠償法》第 5 節 c 款。為求簡明扼要，將該款文字敘述以表格呈現(表 1)。

舉例來說，一個展覽由國家擔保的借展品總價值為 200 萬美元(約 6000 萬台幣)以下時，擔保範圍僅限於超過前 15,000 美元(約 45 萬台幣)的損失或損害。也就是說，損害或損失累計達到 15,000 美元之後，國家才會負擔超過此金額的賠償。而多年來隨著展覽規模日益龐大，修訂增加了新的自負額級距。

由於自負額比例相對於商業保險費用偏低，有些博物館會為自負額採取自我保險，也就是博物館提取一定資金作為賠償基金，而不向保險公司投保。可是如果遇到借展品總價值較高的展覽，大多數博物館則必需投保商業保險，來補足國家擔保自負額的部分。且若總借展品價值高於國家擔保之最大限額(國際展覽為 18 億美元、國內展覽為 10 億美元)，超出的部分也必須購買商業保險，通常這種情況可以獲得較低的費率。(圖 3)

(三)累積最高賠償限額

為控管國家財政，美國政府在任何時間點可擔保的所有損害賠償，也有總額度的限制。《擔保賠償法》第 5 節 b 款中規定：「根據本法簽訂的擔保協議，於國際展覽在任何時候擔保的累計損失或損害上限金額，不得超過 150 億美金(約 4500 億台幣)；對於國內展覽在任何時候不得超過 75 億美金(約 2250 億台幣)。」²²

(四)其他賠償額度限制

上述三項是法規明文規定的賠償限額。除此之外，申請須知提到，單一件文物的國家擔保賠償金額，通常會限定在 1 億元美金(約 30 億台幣)以內。價值超過此金額的文物，超出的部分須另尋保險途徑。再者，基於分散借展

²² 此為 2014 年最新修訂的版本，前次 2007 年修訂時，國際展覽上限額度為 100 億美金(約 3000 億台幣)，國內展覽為 50 億美金(約 1500 億台幣)。

品運輸風險的考量，聯邦審議會將單一交通運輸工具，能夠擔保的文物損害賠償，限定在 1.5 億美元(約 45 億台幣)以內，特殊情況下可能更低。這部分在《擔保賠償行政法規》第 13 條 d 款規定，每一交通運輸工具承載所能擔保的文物總價值上限，應該由聯邦審議會限定之。雖然實際限制金額並未見於法規條文或協議條款，而僅於申請須知中說明。

六、申請人資格及申請要求

《擔保賠償法》第 4 節 a 款規定，舉凡個人、非營利組織或機構，以及政府機構皆可提出申請。相較於某些國家的藝術品擔保賠償制度，如：法國、德國僅以國立美術館及博物館為擔保對象者，美國國家擔保也允許私人博物館等非營利機構，甚至個人提出申請，資格的設定寬鬆許多。

依規定申請者必須按照一定的程序及形式，向國家藝術基金會提交必要的申請資訊(表 2)。申請案件採集中收件方式處理，國家藝術基金會會在官網公布近期的申請截止日期。最近兩次公布的國際展申請期限為 2023 年 9 月及 2024 年 3 月，國內展為 2023 年 12 月及 2024 年 6 月²³。

申請資訊應填寫的內容，申請須知中有詳盡的指引說明，其中也包含許多執行細節的要求。由於該須知提示的內容較為繁瑣，本文僅就文物鑑價部分加以說明。美國國家擔保規定，文物鑑價必須以美金為單位，當發生損失或損害時，任何賠償也皆以美金支付。因此出借方若以美金以外的幣別訂定文物價值，必須換算成美金。當文物價值一旦得到聯邦審議會的核可後，便無法變更。如此一來，雖然會因貨幣匯率波動而對賠償金額造成影響，但也因此可敦促出借方在鑑價時以專業嚴謹的態度為之。

²³ 申請方式採兩階段線上申請：第一階段是利用名為 Grants.gov 的系統提出申請，第二階段則是透過國家藝術基金會的申請入口網站 Arts Endowment's Applicant Portal，提交大部分的申請資料。參考網址同註 13(瀏覽日期:2023/12/05)。

此外，為了確保鑑價的客觀性，除了必須有文物所有權人提供的價值之外，申請者還必須將該鑑價金額由身分中立、無利害關係的第三方專家評估。此專家可以是藝術品拍賣公司、文物交易商，或是與該展覽無利害關係的策展人...等等。如果評估的文物含括不同類別、文化、時代等，也可能需要諮詢不止一位專家。若該專家的鑑價與所有權人不一致，則必須加以說明。

七、審查委員及審核原則

資料完備的申請案件，初審是由國家藝術基金會組織的諮詢小組(Panel Advisory Committee)進行評估，小組成員為博物館館長、策展、登錄及修復人員等博物館專業人士，分別在各自領域或藝術市場具有專業知識及豐富經驗。通過初審的案件，再由聯邦審議會進行最後階段的審核。

《擔保賠償行政法規》第 6 條制定了三項審核原則：「1. 審查展覽是否具備教育、文化、歷史或科學價值。2. 針對國際型展覽，審查是否符合國家利益。3. 審查國家藝術品與文物擔保賠償專款授權的可用與否。」此外，美國文物借至國外展出的申請案件，若屬於交換展或預計舉辦交換展，如果風險可以由國外借入方共同分擔，則可優先考慮通過審核²⁴。至於審核通過的結果，有可能是申請的所有文物皆予以核准，也可能只核准部分文物，或是僅同意擔保部分的文物價值，這些結果都有可能。

八、擔保賠償協議、意向書、國家利益證書

《擔保賠償法》第 4 節 c 款規定：「...通過審核的申請案，聯邦審議會將與申請人(applicant)簽訂擔保賠償協議(indemnity agreement)，以承諾國家具有完全的信實與信用，於擔保之借展品發生損害時，依照擔保賠償協議約定的價值給付賠償。...」《擔保賠償行政法規》第 3 條 g 款也有相似規定，

²⁴ 詳國際展覽申請須知。

並將擔保賠償協議定義為：「係依據《擔保賠償法》聯邦審議會與被擔保人之間簽訂的協議，以保證對受擔保文物之損失或損害予以賠償。」如前文提及，美國國家擔保賠償協議是以擔保證書的形式簽訂。

《擔保賠償行政法規》第 9 條規定，若展覽在提交申請後 12 個月以上才舉行者，可在審核通過後，先提供一份擔保賠償意向書(Letter of Intent)，說明將根據意向書所載的條件，在展覽開始前再簽訂擔保協議。而國際型展覽案件通過審核後，也應依《擔保賠償行政法規》第 7 條規定，核發國家利益證書(Certificate of National Interest)。

九、損失或損害發生後之理賠

(一)提出索賠

萬一借展品發生損失或損害時，《擔保賠償行政法規》第 10 條 a 款，規定了提出索賠應採取的必要行動：「借展品發生損失或損害時，被擔保人應即時向聯邦審議會提交損失、損害通知(Notice of Loss or Damage)，並應採取合理謹慎的措施，盡可能讓文物價值的減損降到最低。在發生損害後的合理時間內，賠償請求人(claimant)應以聯邦審議會的制式表格提交損失、損害證明(Proof of Loss or Damage)。如果無法在終止日期(termination date)²⁵後 60 天內，報告損失或損害情形並提交證明，依據擔保協議所作的任何賠償請求將失去效力。」

而《擔保賠償行政法規》第 3 條 j 款對終止日期的定義為：擔保證書所載，文物預計歸還出借方之日後的 30 個日曆天。但如果文物實際歸還日比擔保證書所載之日要早，終止日期則為實際歸還日期後的 30 個日曆天。

(二)全損及部分損失損害

²⁵ 所謂的「終止日期」，是指國家擔保結束的日期。終止日期晚間 11 點 59 分過後，文物便不再受擔保協議保障。除非被擔保人要求延長期限，並獲得聯邦審議會的書面核准。

在文物遺失或全毀，即全損的情況下，依據《擔保賠償行政法規》第 10 條，及擔保證書條款第 1 條規定，政府應根據文物價值的約定金額進行賠償給付。如果文物是遭受部分遺失或部分傷損，以致公平市場價格(fair market value)下降時，政府必需支付合理的修復費用，或者經修復後折損的市場價值，兩者擇一賠付。修復費用和折損之市場價值是由文物所有人和被擔保人合意決定，但當雙方無法達成共識時，應由雙方認可的估價鑑定人(appraiser)評定金額。

依《擔保賠償法》規定，聯邦審議會在評估索賠申請後、支付賠償金之前，應就核准案件的索賠有效性、部分損害的價值，或公平市場減少的價值，向眾議院議長和參議院臨時議長，提交相關報告及證明²⁶。

十、部分損失損害之估價爭議

如果聯邦審議會和被擔保人無法對被擔保文物的部分損失或損害，所造成公平市價的減少金額達成共識，則雙方應選擇具法定資格的估價鑑定人。被擔保人須提供證明其選定之估價鑑定人為文物所有人所認可。再者，聯邦審議會和被擔保人選擇的估價鑑定人，應選擇一名具法定資格且立場中立的仲裁人(arbitrator)。

選定仲裁人之後，雙方估價鑑定人應針對文物損失損害的價值，或公平市價減少的價值進行評估。該損失損害的金額、修復費用，或公平市價減少之金額，必須由雙方估價鑑定人達成共識。但如雙方對上述價值有任何爭議，應提交仲裁人裁決。不論是估價鑑定人的合意，或仲裁人的裁決，都屬最終決定，對聯邦審議會和被擔保人具有約束力。此外，最終決定的價值，應得到眾議院議長和參議院臨時議長的認證。至於估價鑑定人的費用，應由

²⁶ 《擔保賠償法》第 6 節 b 款、《擔保賠償行政法規》第 11 條、擔保證書條款第 3 條。

聘任的一方支付報酬，而仲裁人和估價等其他所有費用，則應由雙方平均分擔²⁷。

十一、被擔保人之責任義務

基本上，商業保險中被保險人應盡之義務如：據實告知、事故發生通知、事故防止及減少損害、事故相關資料提供等義務，在美國國家擔保協議中，被擔保人都應遵守。另外，擔保證書第 4 條特別規定：「被擔保人和所有參與展館，應同意遵守聯邦審議會核准或修正之申請文件中，所述關於文物的包裝、運輸、持拿、固定...等執行作業之政策、程序、技術和方法。」由於在接觸文物及運輸的過程，最容易造成借展品的損害，故須特別確認各項執行細節與聯邦審議會核准的內容一致。

十二、狀況檢驗報告

擔保證書第 5 條規定：「除非文物在首次包裝前有製作狀況檢驗報告 (condition report)，或是有特殊原因獲得批准，否則皆無法根據本證書獲得賠償給付。且被擔保人須同意在擔保期間內，每次包裝及拆箱時，都應製作狀況檢驗報告。」

文物狀況檢驗報告是借展的重要文件之一，也是損害發生時必要出具的證明文件。依上述規定，若在文物離開出借方包裝之前，沒有記錄文物狀況，原則上發生滅失或損害時，就不能獲得國家之擔保賠償。可見在借展第一時間點所做的文物狀況記錄，極為關鍵。而當發生損害求償時，被擔保人也必須立即將狀況報告提交聯邦審議會評估。

關於記錄文物狀況報告的時間點，申請須知有明確指示：1. 文物在出借方所在地包裝運輸之前；2. 運輸完成，並經過至少 24 小時靜置後，於各展

²⁷ 《擔保賠償行政法規》第 12 條 a-c 款。

館開箱檢驗時；3.文物包裝、準備運輸至下一個展館之前(若在兩個以上展館展出時)；4.文物包裝、準備歸運至出借方所在地之前；5.歸運完成並靜置至少 24 小時後，於出借方所在地開箱檢驗時。

十三、代位求償及損失買回

美國國家藝術品擔保，也包含有民間商業保險的代位求償及損失買回的概念。商業保險中所謂的代位求償(subrogation)，是指當財產保險的保險事故，是由第三方造成並負有賠償責任，則被保險人既可以依法向第三方要求賠償，也可根據保險契約要求保險人(一般指保險公司)支付賠款。若被保險人選擇由保險人賠償，則保險人在支付保險金以後，有權在保險賠償的範圍內，向第三方追償。被保險人也應把向第三方要求賠償的權利，轉讓給保險人，並協助向第三方要求賠償。

此外，代位求償延伸出的損失買回議題，也常見於藝術品綜合保險。當標的物遭竊盜或掠奪等損失，在保險公司賠償給付後，文物失而復得的情況下，因保險公司已就對價關係賠付保險金，文物所有權理當歸屬保險公司。但雙方也可另訂條款，讓原所有權人可以向保險公司買回該文物，即所謂買回選擇條款。然而，如果標的物是屬於政府機關的財產，保險公司會返還給國家，原先賠付的保險金則須返還給保險公司。

美國國家藝術品擔保中，在擔保協議中也有與商業保險類似的代位求償及買回選擇相關條款。根據文物所有權人是私人或是國家(政府)，規定稍有不同。私人藏品的代位求償及買回選擇，規定於擔保證書條款第 6 條，而公家藏品則規定於擔保證書條款第*6 條²⁸。

(一)代位求償

²⁸ 擔保證書條款第*6 條為第 6 條的替代條款。

不論標的物是屬於私人或公家藏品，擔保協議中代位求償條款的原則性內容是相同的。擔保證書第 6 條及第*6 條皆規定：「在根據本證書支付任何款項後，聯邦審議會應代位行使被擔保人及文物所有人對於任何人或機構之求償權(right of recovery)。但如果是被擔保人、本證書所列之參展機構，以及其董事會成員、主管、員工、承包商，則不在此限。他們僅對故意之不當行為或重大過失負責。被擔保人和文物所有人應簽署及交付相關文書文件，並採取任何必要措施來確保此項權利。」

由此可知，當事故是由第三方造成並負有賠償責任，且聯邦審議會已依約支付賠償金予文物所有人後，被擔保人和所有人必須將對第三方的賠償請求權，讓與聯邦審議會。但如果過失屬於展覽舉辦團隊之成員，包括：借展方人員、文物所有人、包裝運輸廠商...等之責任，聯邦審議會原則上放棄代位求償權。此外，由於美國國家擔保之代位求償非屬法明文代位求償權，被擔保人和文物所有人必須簽署並交付聯邦審議會相關文書資料，完成權利讓與及讓與通知之程序，求償權之讓與始得以生效。

(二)損失買回

1.文物為私人所有時

私人文物因遺失而聯邦審議會已支付賠償金時，文物所有人應將文物的所有權及其他權益移轉給聯邦審議會。其目的在於若日後文物失而復得時，可以保障聯邦審議會獲得補償。擔保證書第 6 條規定，聯邦審議會尋回文物後，必須公開拍賣，而原所有人有權將其買回，但必須補償聯邦審議會先前支付的賠償金，加上損失理算(loss adjustment)及追償(recovery)的費用²⁹。

2.文物為公家所有時

²⁹ 損失理算費用是指調查、評估及計算損失賠償金額，並確定賠償責任之費用。追償費用是指為追償損失而產生的任何費用，例如訴訟費和其他法律費用。

如果文物屬於國家或政府機關時，例如國立博物館的典藏品，在聯邦審議會支付賠償金後，文物所有人將有兩種選擇：1.可依上述擔保證書第 6 條規定，將所有權等權益移轉給聯邦審議會，當文物失而復得時再向聯邦審議會買回。2.不需將所有權等相關權益移轉給聯邦審議會，可擇定替代條款之保障，也就是依據擔保證書第 6 條規定，仍對文物保有所有權及相關權益。當文物失而復得時，聯邦審議會將主動歸還給文物所有人，而所有人必須退還聯邦審議會當初支付的賠償金以及其他被擔保人或他方支付的自負額。

除了前述提及的各項規定之外，擔保證書還包含了商業藝術品綜合保險的標準制式條款，例如：成對成組文物(pair and set)、不實陳述(misrepresentation and fraud)、損害防阻(sue and labor)、海運及空運(marine and air transportation).....等相關條款。

陸、計畫申辦使用情形

根據美國國家藝術品擔保賠償計畫的負責專員(Indemnity Administrator)派翠西亞·洛伊可(Patricia Loiko)表示，自 1975 年此計畫正式立法以來，美國政府核准擔保了總共約 1400 個展覽，包括擔保展覽的全部或部分借展品，足足為博物館省下了數億美元的保險費。如果發生損失或損害，美國財政部將負責支付賠償金，事實上也就是由納稅人負擔這筆款項。然而，實際上發生損害賠償的情況相當罕見，自該計畫生效起截至 2022 年間的 47 年內，只發生了兩次賠償，賠償總額為 104,700 美元(約 3,141,000 台幣)³⁰。至於核准的申請案件，國家藝術基金會官網會公布較近期的展覽列表，供民眾查詢。

柒、國立故宮博物院國際借展經驗分享

³⁰ 國家擔保之展覽數量、實際理賠案件數量及賠償總額，為 Patricia Loiko 女士於 2022 年 5 月 4 日提供。

一、國立故宮博物院參與國際借展的要求

國立故宮博物院(以下簡稱「故宮」)有多次國際借展交流的經驗，包括借出及借入展。當藏品出借國外展覽時，故宮首要考量的兩個層面一是政治問題，二是文物安全問題。首先是借展方國家必須提出豁免司法扣押的保證，以排除第三者可能在藏品出借期間，向該國法院要求扣押文物的風險。再者，若借展國家有藝術品擔保賠償制度，原則上會提出以借展國政府為借展品擔保損失或損壞賠償的要求，而國家擔保自負額不足之部份，則借展單位需投保商業保險。

故宮文物出國的國內審核，則是依據《文化資產保存法》第 73 條第 2 項規定，以及《國寶及重要古物運出入處理辦法》或《文物運出入申請辦法》³¹，向文化部提出藏品出國展出申請。所需檢附之申請文件內，就包括了借展國出示之免司法追訴或扣押保證文件，以及借展品之保險文件。保險文件的部分，會提交借展國國家擔保以及商業保險證明文件。

順帶提及國外文物借入故宮的情形，為提供出借方我國免司法扣押的保證，目前是依據《文化藝術獎助及促進條例》第 33 條，以及《文化部受理來臺展出之文物藝術品或標本不受司法追訴扣押或作為強制執行標的申請認可辦法》³²，向文化部申請國外借展品在台展出之免司法追訴扣押之核准，並轉知司法院及法務部協助辦理。此外，也會依《文化資產保存法》及《文物運出入申請辦法》向文化部申請國外借展品之運入，所需申請資料中也包括保險文件。由於我國目前並無藝術品國家擔保制度，所以保險文件便是故宮為借展品投保之商業保險文件。

二、適用美國國家擔保制度經驗

³¹ 《國寶及重要古物運出入處理辦法》及《文物運出入申請辦法》皆於民國 106 年 7 月 12 日發布。

³² 民國 110 年 11 月 8 日發布。

在美國國家《擔保賠償法》正式施行以來，故宮約有 10 次將藏品出借美國的經驗，而每一次借展都適用了美國國家擔保(表 3)。首次適用該制度的展覽，是 1991 年 10 月為「大約 1492 年:探險年代藝術展」(Circa1492:Art in the Age of Exploration)，將 17 組件院藏品出借華盛頓國家藝廊，與其他 40 多個博物館的借展品同時參與展出。此次雖非故宮文物的專屬展，但為自 1979 年台美斷交以來首度將藏品借至美國，是兩國間文化交流的重要里程碑。

隨後迄今的 30 年內，故宮持續與美國博物館保持交流。其中較具代表性的，是 1996 年及 2016 年兩次專為故宮藏品舉辦的巡迴特展。於 1996 年 3 月舉辦的「中華瑰寶—國立故宮博物院的珍藏特展」(Splendors of Imperial China: Treasures from the National Palace Museum)，約 475 件故宮館藏赴美，至美國四大博物館巡迴展出，依序為：紐約大都會博物館、芝加哥藝術博物館、舊金山亞洲藝術博物館(Asian Art Museum of San Francisco)，及華盛頓國家藝廊。出借的藏品種類繁多，涵蓋繪畫、法書、玉器、銅器、陶瓷器、琺瑯、漆器...等藝術珍品。

時隔 20 年後，故宮文物專屬展再度於美國舉辦，即 2016 年 6 月開幕的「帝王品味—國立故宮博物院精品展」(Emperors' Treasures: Chinese Art from the National Palace Museum, Taipei)。約 180 組件故宮藏品赴美，包括了較少出國展示的圖書文獻類文物，分別赴舊金山亞洲藝術博物館及休士頓美術館(Museum of Fine Arts, Houston)巡迴展出。

除上述展覽的其餘赴美展，都是與美國借展單位本身的館藏品，以及其他博物館及私人收藏聯合展出，出借的藏品數量在 1 件至 20 件不等。不論借展品數量多寡，美國借展博物館皆為故宮的每一件借展品申請了國家擔保，且都順利獲得聯邦審議會的核准。在文物赴美前，借展方必須提供我方國家擔保證書副本(圖 4、圖 5)、相關法規規定，以及商業保險之保險證明文件。

捌、國家擔保與商業保險

一、國家擔保保障強度較強

擔保與保險是兩個不同的法律概念，代表的意義也不同。擔保是一種責任承擔的承諾，而保險則是一種風險分攤的合約行為。保險以合約為主，保險人對於合約約定可能發生的風險，做約定範圍內的承擔。合約未約定者，保險公司不需承擔。對於財產保險來說，是保險人對於因約定事故發生所造成的財產損失，承擔給付保險金責任的商業保險行為。

至於擔保，是指承擔義務的一方(債務人)於違背約定的情況下，第三方(擔保人)幫債務人(被擔保人)接續償還債務或履行償還義務。只要被擔保人無法完整履行的責任，則由擔保人承擔。擔保通常涉及三方，即擔保人(提供擔保之人)、被擔保人(債務人)，及擔保受益人(債權人)³³。因此，美國的國家《擔保賠償法》規定，由國家(擔保人)來承擔借展單位(被擔保人)無法履行之責任的行為。國家需與借展單位簽定擔保協議，雖然協議內容可能援引部分商業保險條款如自負額等，但就法律屬性而言，仍是一種國家擔保行為。

商業保險若借展單位為經濟因素考量或專業度不足之因素，保險購買得不夠完整，則容易出現保障缺口。就保障的強度而言，國家擔保比商業保險的強度要來得更強。

二、國家擔保具經濟效益，同時促進國際文化交流

國家擔保由於借展單位僅需承擔自負額，且文物如未發生損害，該筆資金可流供下次借展使用，較為經濟；且因為不需支出保險費用，借展方不必因為風險成本考量而放棄借展或縮小規模，進而可促進國際文化交流。節省下來的資源，可轉化投注在降低門票收入、提升展覽品質、豐富教育活動...

³³ 請參考 2015 年羅熹主編之《信用保險詞典(中英)》頁 91。

等更具實質意義的項目。另一方面，借展方國家出面提供的擔保，較商業保險更具公信力，亦能夠讓藏品出借者感到安心，提高出借意願。

然而，如前文所述，為維護國家財政穩定，國家擔保通常設有擔保額度上的限制，國家擔保額度無法涵蓋的部分，則必須購買民間商業保險。故國家擔保仍然無法完全取代商業保險，以國家擔保為主並輔以商業保險，才能做到完整的保障。

玖、結語

國家擔保賠償制度確實讓許多原本無法舉辦的借展成為可能。紐約大都會博物館前公共事務資深副總哈羅德·霍爾澤(Harold Holzer)³⁴，曾於受訪時提到：「如果沒有這個絕對重要的計畫，國際借展很可能已成為過去³⁵。」這項計畫可說是美國博物館借展的幕後推手，它也讓美國民眾能夠接觸來自世界各地的藝術珍寶，促進了文化遺產共享的全球化交流。

反觀我國，目前尚未有藝術品及文物國家擔保的相關立法。然而，若要增加高品質展覽的舉辦，引進更多國外優秀藝術作品，以供國人豐富的藝術鑑賞機會，並提升與他國間的信賴，使國際交流更為順暢，建議我國可參考美國國家擔保計畫為藍圖，制定相關法規，建構自身完整之文物損害賠償擔保制度，勢必為未來值得努力的目標。

³⁴Harold Holzer 曾於紐約大都會博物館擔任公共事務資深副總 23 年，於 2015 年退休。

³⁵<https://observer.com/2015/03/the-masterpiece-trade-meet-the-u-s-agency-that-makes-museum-blockbusters-possible/> (瀏覽日期: 2022/11/04)。

附圖

Arts and Artifacts Indemnity Act
(P.L. 94-158)

AN ACT To provide indemnities for exhibitions of artistic and humanistic endeavors, and for other purposes.

Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled,

SHORT TITLE

SECTION 1. This Act may be cited as the "Arts and Artifacts Indemnity Act".

(20 U.S.C. 971) Enacted Dec. 20, 1975, P.L. 94-158, sec. 1, 89 Stat. 844.

FEDERAL COUNCIL

Sec. 2. (a) The Federal Council on the Arts and Humanities (hereinafter in this Act referred to as the "Council"), established under section 9 of the National Foundation on the Arts and the Humanities Act of 1965, is authorized to make the agreements to indemnify against loss or damage such items as may be eligible for such indemnity agreements under section 3—

(1) in accordance with the provisions of this Act; and

(2) on such terms and conditions as the Council shall prescribe, by regulation, in order to achieve the purposes of this Act and, consistent with such purposes, to protect the financial interest of the United States.

(b) (1) For purposes of this Act, the Council shall be an "agency" within the meaning of the appropriate definitions of such term in title 5, United States Code.

(2) For purposes of this Act, the Secretary of the Smithsonian Institution, the Director of the National Gallery of Art, the member designated by the Chairman of the Senate Commission of Art and Antiquities and the member designated by the Speaker of the House of Representatives shall not serve as members of the Council.

(20 U.S.C. 971) Enacted Dec. 20, 1975, P.L. 94-158, sec. 2, 89 Stat. 844, amended Dec. 20, 1985, P.L. 99-194, sec. 301, 99 Stat. 1345.
"to in original. Should be: "

ELIGIBLE ITEMS

Sec. 3. (a) The Council may make an indemnity agreement under this Act with respect to—

(1) works of art, including tapestries, paintings, sculpture, folk art, graphics and craft arts;

(2) manuscripts, rare documents, books, and other printed or published materials;

(3) other artifacts or objects; and

圖 1：美國國家《藝術品與文物擔保賠償法》(首頁)
(載自 <https://www.arts.gov/sites/default/files/TheAct.pdf>)

49848 Federal Register / Vol. 56, No. 191 / Wednesday, October 2, 1991 / Rules and Regulations

NATIONAL FOUNDATION ON THE ARTS AND THE HUMANITIES
45 CFR Part 1160
Arts and Artifacts Indemnity Act

AGENCY: National Endowment for the Arts.

ACTION: Final rule.

SUMMARY: This rule describes the procedures of the Arts and Artifacts Indemnity Program. The previous rules had not been updated since 1975. The revisions reflect changes in the statute and Program guidelines over the last fifteen years.

EFFECTIVE DATE: November 1, 1991.

FOR FURTHER INFORMATION CONTACT: Alice M. Whelan, Indemnity Administrator, Museum Program, National Endowment for the Arts, 1300 Pennsylvania Avenue, N.W., Washington, DC 20506, 202/680-8442. From whom copies of the program guidelines are available.

SUPPLEMENTARY INFORMATION: This rule adopts as a final rule a proposed rule published in the Federal Register on July 11, 1991 (56 FR 32135). The rule governs the Arts and Artifacts Indemnity Act as amended (20 U.S.C. 971-977). The legal counsel of the Federal Council on the Arts and the Humanities reviewed suggestions made by staff and made further adjustments to review and update the rule. The revision of the Indemnity Act and the Humanities approved the revisions. The revised rule will be included in guideline packages for prospective applicants and be Certified of Indemnity. The Catalogue of Federal Domestic Assistance number for the Arts and Artifacts Indemnity Program is 49-202.

No comments were received with respect to these proposals. A technical change was made in § 1160.4(e) to clarify the request for information on the significance and value of the exhibition. With that minor change, it has been determined that the proposed rule should be adopted as a final rule.

List of Subjects in 45 CFR Part 1160
Indemnity payments.
Alice M. Whelan,
Indemnity Administrator, National Endowment for the Arts.

For reasons set out in the preamble, the rule in Chapter 23, part 1160 of the Code of Federal Regulations is amended as set forth below:

PART 1160—INDEMNITIES UNDER THE ARTS AND ARTIFACTS INDEMNITY ACT

1160.1 Purpose and scope.

1160.2 Definitions.

1160.3 Application for indemnification.

1160.4 Certificate of annual income.

1160.5 Indemnity agreement.

1160.6 Letter of consent.

1160.8 Certification of claim and amount of loss to the Congress.

1160.9 Approval procedures.

1160.11 Indemnification limits.

Authority: 20 U.S.C. 971-977.

§ 1160.1 Purpose and scope.

(a) This part sets forth the exhibition indemnity procedures of the Federal Council on the Arts and the Humanities under the Arts and Artifacts Indemnity Act (P.L. 94-158) as required by section 3(a)(2) of the Act. An indemnity agreement made under these regulations shall cover only:

(1) Eligible items from outside the United States which on exhibition in the United States while on exhibition outside this country, primarily when they are part of an exchange of exhibitions.

(b) Program guidelines and further information are available from the Indemnity Administrator of the Museum Program, National Endowment for the Arts, 1300 Pennsylvania Avenue, N.W., Washington, DC 20506.

§ 1160.2 Federal Council on the Arts and the Humanities.

For the purposes of this part (45 CFR part 1160) the Federal Council on the Arts and the Humanities shall be composed of the Chairman of the National Endowment for the Arts, the Chairman of the National Endowment for the Humanities, the Secretary of Education, the Director of the National Science Foundation, the Librarian of Congress, the Chairman of the Commission of Fine Arts, the Archivist of the United States, the Commissioner, Public Buildings Service, General Services Administration, the Administrator of the General Services Administration, the Director of the United States Information Agency, the Secretary of the Interior, the Secretary of Commerce, the Secretary of Transportation, the Chairman of the National Museum Services Board, the Director of the Institute of Museum Services, the Secretary of Housing and Urban Development, the Secretary of Labor, the Secretary of Veterans Affairs, and

the Commissioner of the Administration on Aging.

§ 1160.3 Definitions.

For the purposes of this part:

(a) Council means the Federal Council on the Arts and the Humanities as defined in § 1160.2.

(b) Letter of Consent means an agreement by the Council to provide an indemnity covering a future exhibition subject to compliance with all requirements at the date the indemnity is to be effective.

(c) Lender means the owner of an object.

(d) Eligible item means an object which qualifies for coverage under the Arts and Artifacts Indemnity Act.

(e) Exhibition means a public display of an indemnified item(s) at one or more locations, as approved by the Council, presented by any person, non-profit agency or institution, or Government, in the United States or elsewhere.

(f) On Exhibition means the period of time beginning on the date an indemnified item leaves the place designated by the lender and ending on the termination date.

(g) Indemnity Agreement means the contract between the Council and the indemnitor covering loss or damage to indemnified items under the authority of the Arts and Artifacts Indemnity Act.

(h) Indemnitor means the party or parties to an indemnity agreement issued by the Council, in whom the promise of indemnification is made.

(i) Preexisting indemnification means the location(s) where an exhibition indemnified under this part will be displayed.

(j) Termination date means the date thirty (30) calendar days after the date specified in the indemnity Certificate by which an indemnified item is to be returned to the place designated by the lender or the date on which the item is actually so returned, whichever date is earlier. (In extension terms this means well-to-well covered; After 11:59 p.m. on the termination date, the item is no longer covered by the indemnity agreement unless an extension has theretofore been requested by the indemnitee and granted in writing by the Council.)

§ 1160.4 Application for indemnification.

An applicant for an indemnity shall submit an Application for Indemnification, Indemnitor to the Indemnity Administrator, National Endowment for the Arts, Washington, DC 20506, which shall be described as fully as possible:

圖 2：1991 年 10 月 2 日聯邦公報，刊載美國國家《藝術品與文物擔保賠償法》授權之行政法規(首頁) (載自 <https://www.arts.gov/sites/default/files/Indemnities1991.pdf>)

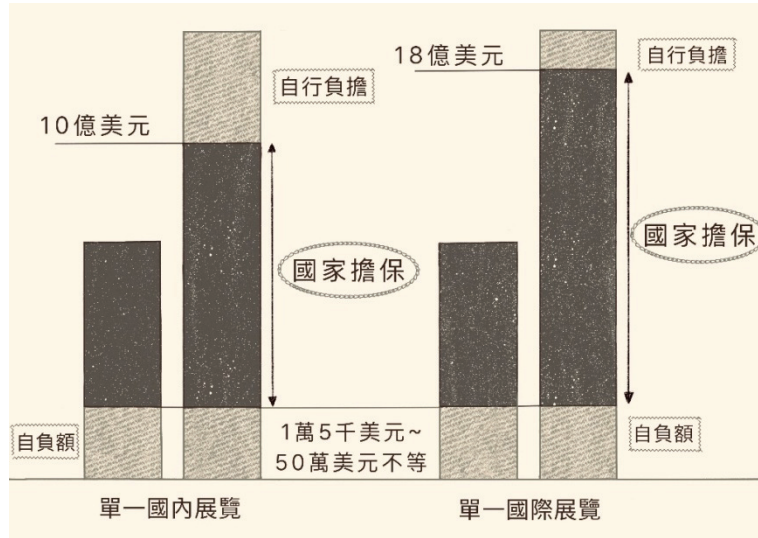


圖 3：美國國家藝術品與文物擔保賠償額度示意圖
(金額為 2014 年最新修訂)(筆者繪製)

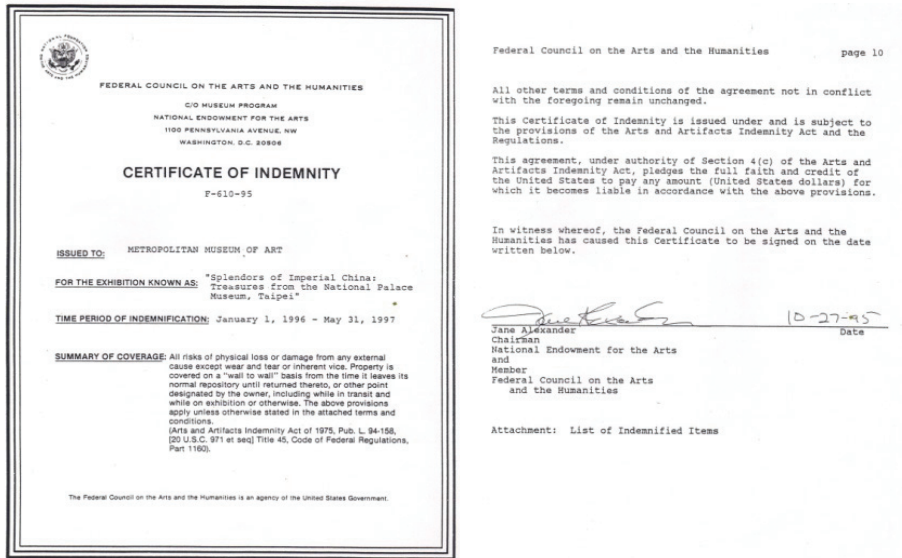


圖 4：1996 年「中華瑰寶—國立故宮博物院的珍藏特展」之
美國國家藝術品與文物擔保賠償證書(首頁及簽署頁)
(國立故宮博物院提供)



 <p>FEDERAL COUNCIL ON THE ARTS AND THE HUMANITIES C/O MUSEUM PROGRAM NATIONAL ENDOWMENT FOR THE ARTS 400 7TH STREET, SW WASHINGTON, D.C. 20506</p> <p>CERTIFICATE OF INDEMNITY F-1334-16</p> <p>ISSUED TO: ASIAN ART MUSEUM FOUNDATION</p> <p>FOR THE EXHIBITION KNOWN AS: <i>Emperors' Treasures: Chinese Art from the National Palace Museum, Taipei</i></p> <p>TIME PERIOD OF INDEMNIFICATION: May 10, 2016 – February 24, 2017</p> <p>SUMMARY OF COVERAGE: All risks of physical loss or damage from any external cause except wear and tear or inherent vice. Property is covered on a "wall to wall" basis from the time it leaves its normal repository until returned thereto, or other point designated by the owner, including while in transit and while on exhibition or otherwise. The above provisions apply unless otherwise stated in the attached terms and conditions.</p> <p><small>*Arts and Artifacts Indemnity Act of 1975, Pub. L. 94-158, [20 U.S.C. 971 et seq] title 45, Code of Federal Regulations, Part 1160.</small></p> <p>The Federal Council on the Arts and the Humanities is an agency of the United States Government.</p>		<p>Federal Council on the Arts and the Humanities page 8</p> <p>14. SECURITY PROVISIONS:</p> <p>The security provisions shall be as stated in the approved indemnity application. Within thirty days preceding the opening of an indemnified exhibition to the public, the Chief of Security, or corresponding official, of the exhibiting museum must submit to the Federal Council on the Arts and the Humanities, c/o Indemnity Administrator, National Endowment for the Arts, 400 7th Street, SW, Washington, D.C. 20506, a letter certifying that the security arrangements are still as stated in the application on which this Certificate was issued, and the Director or corresponding official of the exhibiting museum shall endorse said letter by signing it.</p> <p>Failure to comply with the arrangements for security as stated will be deemed "willful misconduct" or "gross negligence" as those terms are used in Clause 6 "Subrogation and Loss Buy Back Provision."</p> <p>All other terms and conditions of the agreement not in conflict with the foregoing remain unchanged.</p> <p>This Certificate of Indemnity is issued under and is subject to the provisions of the Arts and Artifacts Indemnity Act and the Regulations.</p> <p>This agreement, under authority of Section 4(c) of the Arts and Artifacts Indemnity Act, pledges the full faith and credit of the United States to pay any amount (United States dollars) for which it becomes liable in accordance with the above provisions.</p> <p>In witness whereof, the Federal Council on the Arts and the Humanities has caused this Certificate to be signed on the date written below.</p> <p> Jane Chu Chairman National Endowment for the Arts and Member Federal Council on the Arts and the Humanities</p> <p>28 JANUARY 2016 Date</p> <p>Attachment: List of Indemnified Items</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

圖 5：2016 年「帝王品味—國立故宮博物院精品展」之美國國家藝術品與文物擔保賠償證書(首頁及簽署頁)
(國立故宮博物院提供)

附表

表 1：美國國家藝術品與文物擔保賠償自負額額度表(2007 年最新修訂)

國家擔保之文物總價值累積自負額	
2,000,000 美元以下 (200 萬美元以下)	15,000 美元 (1 萬 5 千美元)
超過 2,000,000 美元，低於 10,000,000 美元 (超過 2 百萬美元，低於 1 千萬美元)	25,000 美元 (2 萬 5 千美元)
10,000,000 美元以上，低於 125,000,000 美元 (1 千萬美元以上，低於 1 億 2 千 5 百萬美元)	50,000 美元 (5 萬美元)
125,000,000 美元以上，低於 200,000,000 美元 (1 億 2 千 5 百萬美元以上，低於 2 億美元)	100,000 美元 (10 萬美元)
200,000,000 美元以上，低於 300,000,000 美元 (2 億美元以上，低於 3 億美元)	200,000 美元 (20 萬美元)
300,000,000 美元以上，低於 400,000,000 美元 (3 億美元以上，低於 4 億美元)	300,000 美元 (30 萬美元)
400,000,000 美元以上，低於 500,000,000 美元 (4 億美元以上，低於 5 億美元)	400,000 美元 (40 萬美元)
500,000,000 美元以上 (5 億美元以上)	500,000 美元 (50 萬美元)

(參考 Malero, M. C. and DeAngelis, I. P., 2012. 《A Legal Primer on Managing Museum Collections》頁 362 表 VIII.製作)

表 2：美國國家藝術品與文物擔保賠償必要提交之申請資訊列表(筆者製)

項次	必要提交申請資訊
1	展覽時間、地點、性質，及展覽負責人或策展人資訊
2	文物所有權人及持有者同意出借及受擔保協議約束之證明文件
3	出借者提供之文物鑑價總額、各件文物描述與鑑價金額
4	文物鑑價來源，及無利害關係第三方之鑑價意見
5	文物及展覽之重要性，及所具備之教育、文化、歷史或科學價值
6	以下事項將採取的政策、程序、技術、方法： (1)文物包裝 (2)運輸計畫 (3)狀況檢驗報告 (4)展出期間及運輸過程之安全管理措施，包括押運人員之安排 ³⁶ (5)每一運輸工具乘載文物總價值之上限金額
7	保險規畫 (若預計為自負額或超出國家擔保額度部分購買商業保險)
8	文物發生損害之經驗說明： 被擔保人或展覽參與機構在提交申請的 3 年內，若曾發生借展品(借入及借出)或館藏品超過價值 5000 美元的損失或損害，應詳細說明之，並提供相關資訊如：損害發生日期、性質、原因、文物損害發生前後之鑑價金額等
9	交換展說明： 若為美國文物借至國外之交換展，應說明交換展之性質，並述明在美國舉辦交換展時之各項資訊，尤其是文物保險或國家擔保賠償之安排 ³⁷

³⁶申請須知提示，聯邦審議會要求每一運輸借展品的交通工具上，皆必須至少有一名押運員隨同，且原則上不允許以手提(hand carry)方式運送。

³⁷申請須知說明交換展審核的前提，必須兩個展覽的舉辦時間間隔不超過 5 年，且應具備同等重要性。

表 3：曾適用美國國家擔保之國立故宮博物院赴美借展表(筆者製)

序號	展覽日期	展覽名稱	借展單位	出借文物	備註
1	1991 年 10 月 ~1992 年 1 月	大約 1492 年:探險年代藝術展 Circa1492:Art in the Age of Exploration	華盛頓國家藝廊 National Gallery of Art	17 組件書 畫及器物	
2	1996 年 3 月 ~1997 年 4 月	中華瑰寶—國立故宮博物院的 珍藏特展 Splendors of Imperial China: Treasures from the National Palace Museum	紐約大都會博物館、芝加哥 藝術博物館、舊金山亞洲藝 術博物館、華盛頓國家藝廊 Metropolitan Museum of Art、Art Institute of Chicago、Asian Art Museum of San Francisco 、National Gallery of Art	475 件書 畫及器物	專屬 展、 巡迴 展
3	1996 年 7 月~9 月	環:世界藝術中五種情感 Rings: Five Passions of World Art	亞特蘭大市海依藝術館 The High Museum of Art, Atlanta	2 件繪 畫、器物	
4	2000 年 11 月 ~2001 年 5 月	道教與中國藝術特展 Taoism and the Arts of China	芝加哥藝術博物館、舊金山 亞洲藝術博物館 Art Institute of Chicago、Asian Art Museum of San Francisco	12 件繪畫	巡迴 展
5	2008 年 9 月 ~2009 年 1 月	山水清暉—王翬藝術特展 Landscapes Clear and Radiant: The Art of Wang Hui	紐約大都會博物館 Metropolitan Museum of Art	1 件繪畫	
6	2009 年 10 月 ~2010 年 1 月	虎嘯魚躍：解開中國動物繪 畫象徵語言之密碼特展 Roaring Tigers and Leaping Carp: Decoding the Symbolic Language of Chinese Animal Painting	辛辛那提美術館 Cincinnati Art Museum	20 件繪畫	
7	2010 年 9 月 ~2011 年 1 月	忽必烈的世界—中國元代藝術 特展 The World of Khubilai Khan: Chinese Art in the Yuan Dynasty	紐約大都會博物館 Metropolitan Museum of Art	4 件繪畫	
8	2012 年 10 月 ~2013 年 1 月	招隱—十七世紀中國詩畫與政 治特展 The Artful Recluse: Painting, Poetry, and Politics in 17 th Century China	聖塔芭芭拉美術館 Santa Barbara Museum of Art	6 件繪畫	
9	2016 年 6 月 ~2017 年 1 月	帝王品味—國立故宮博物院精 品展 Emperors' Treasures: Chinese Art from the National Palace Museum, Taipei	舊金山亞洲藝術博物館、休 士頓美術館 Asian Art Museum of San Francisco、Museum of Fine Arts, Houston	180 組件 書畫、器 物、圖書 文獻	專屬 展、 巡迴 展
10	2020 年 2 月~5 月	真相所在—仇英藝術特展 Where the Truth Lies: The Art of Qiu Ying	洛杉磯郡立美術館 Los Angeles County Museum of Art	2 件繪畫	

參考文獻

- 周佳樺, 2007。國際借展之保險－談美國國家擔保賠償, 故宮文物月刊, 287: 104-108。
 , 2008。國際借展之保險：談法國國家保險, 博物館學季刊, 22(2): 69-77。
 , 2009。國際借展之保險：談奧地利「國家保險」, 博物館學季刊, 23(1): 47-55。
- 美術品損害補償法研究会, 2011。逐條解說美術品損害補償法。東京都：ぎょうせい株式会社。
- 羅熹(主編), 2015。信用保險詞典(中英)。中國：中國金融出版社。
- Grant, D., 2015. The Masterpiece Trade: Meet the U.S. Agency That Makes Museum Blockbusters Possible. <https://observer.com/2015/03/the-masterpiece-trade-meet-the-u-s-agency-that-makes-museum-blockbusters-possible/>(瀏覽日期: 2022/11/04)
- Loiko, Patricia, 通訊日期 2022/05/04.
- Moske, J., 2010. Today in Met History: December 20. <https://www.metmuseum.org/blogs/now-at-the-met/features/2010/today-in-met-history-december-20>(瀏覽日期:2022/11/04)
- Malaro, M. C. and DeAngelis, I. P., 2012. A Legal Primer on Managing Museum Collections. Washington, DC : Smithsonian Books.
- National Endowment for the Arts, 2021~2022. <https://www.arts.gov/impact/arts-and-artifacts-indemnity-program/international-indemnity> <https://www.arts.gov/impact/arts-and-artifacts-indemnity-program/domestic-indemnity>(瀏覽日期: 2022/11/04)
- Pfeffer, I., 1976. Insuring Museum Exhibitions. *Hastings Law Journal*, 27(5): 1123-1162.